

Cass., Sez. III pen. del 14 maggio 2012, n.18108

Presidente Mannino – Relatore Mulliri

Violenza negli stadi – Pericolosità sociale – Divieto di assistere a manifestazioni sportive (DASPO) – Lesione dell’ordine pubblico – Misure di prevenzione

In caso di soggetti incensurati che non risultano aver preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose, nè si sono resi responsabili di incitazione o istigazione alla violenza, il semplice fatto di aver scavalcato la recinzione divisoria tra le tifoserie non può costituire elemento sintomatico di pericolosità sociale

DASPO: STADI CON BIGLIETTO NOMINATIVO, MA SCAVALCARE LA BARRIERA TRA I SUPPORTERS È LECITO

di *Giandonato Marino**

SOMMARIO: 1. Introduzione sul DASPO e sull’obbligo di firma – 2. Il caso e la decisione della Suprema Corte – 3. La genesi giurisprudenziale della decisione – 4. Analisi dei motivi della sentenza – 5. Analisi della massima e conclusioni

1. La Corte di Cassazione, con la sentenza in esame, è intervenuta in tema di prevenzione della violenza negli stadi di calcio, in particolare sulla convalida del “Divieto di assistere a manifestazioni sportive” (c.d. DASPO).

Prima di passare all’analisi della sentenza, è necessario descrivere il provvedimento in questione e le varie modifiche normative intervenute nel corso degli anni. Il DASPO fa parte delle misure anti violenza introdotte con la Legge 13 Dicembre 1989 n. 401, per contrastare il fenomeno dilagante della violenza negli stadi di calcio; è un provvedimento amministrativo con il quale il Questore dispone il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate e a tutti quelli, sempre specificatamente indicati, interessati alla sosta, al transito ovvero al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni

* Carlezzo Advogados (São Paulo). LL.M. in International Sports Law, presso l’Istituto Superior de Derecho y Economía - ISDE (Madrid).

medesime. Inoltre, sono previste disposizioni ancora più rigide, riguardanti il divieto di accesso nelle aree adiacenti o comunque interessate dallo svolgimento delle manifestazioni sportive.

Il provvedimento in questione, sulla base delle modifiche apportate dal decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8,¹ convertito con la Legge 4 aprile 2007, n. 41, può avere una durata minima di 1 anno ed una massima di 5 anni, salvo ulteriori casi specifici in cui può arrivare fino a 8 anni ed, inoltre, può essere applicato nei casi specifici previsti dall'articolo 6, comma 1, della 401/1989, e cioè nei confronti delle persone che risultano denunciate o condannate, anche con sentenza non definitiva, nel corso degli ultimi 5 anni per uno dei reati previsti:

1) dall'art. 4, primo e secondo comma, della legge n.110 del 18 aprile 1975 (porto di armi od oggetti atti ad offendere, come mazze ferrate, sfollagente, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio, tubi, catene, fionde, bulloni, sfere metalliche);

2) dall'art. 5 della legge n. 152 del 22 maggio 1975 (l'uso di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo);

3) dall'art. 2 comma 2 del decreto legge n. 122 del 26 aprile 1993, così come convertito (introduzione di emblemi o simboli razzisti o discriminatori);

4) dall'articolo 6 bis comma 1, legge 401/1989 (lancio o utilizzo, in modo da creare un concreto pericolo per le persone, di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere);

5) dall'art. 6 bis, comma 2 della legge 401 del 13/12/1989 (superamento indebito di una recinzione o separazione dell'impianto, ovvero, invasione del terreno di gioco);

6) dall'articolo 6 ter, legge 401/1989 (possessione di razzi, bengala, fuochi artificiali, petardi, strumenti per l'emissione di fumo o di gas visibile, ovvero di bastoni, mazze, materiale imbrattante o inquinante, oggetti contundenti, o, comunque, atti ad offendere).

Peraltro, Il DASPO viene applicato anche nei confronti di coloro che hanno preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o di coloro che abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza.

Inoltre, bisogna precisare che il DASPO è un provvedimento amministrativo avente diverse tipologie e, nel caso esaminato in questa sentenza, trattasi di DASPO del Questore, con annesso obbligo di presentazione alla Polizia (art. 6, comma 2, l. 461/1989, così come modificata dal decreto Amato). Tale DASPO viene emesso dal Questore della Provincia competente a livello territoriale² e, in seguito, viene

¹ C.d. decreto Amato, emanato in seguito agli episodi di violenza avvenuti a Catania nel 2007.

² Il testo originale dell'art.6 della L. 401/89 stabiliva che fosse competente a decidere "il Questore della provincia dove si svolge la competizione agonistica". In seguito, il testo dell'inciso in questione

comunicato alla Procura della Repubblica presso il Tribunale del luogo ove ha sede l'ufficio della Questura che ha emesso il provvedimento. Peraltro, il divieto deve essere basato su presupposti specifici, tra cui, quello più rilevante in questo caso, riguardante la pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica del soggetto, con riferimento all'accesso alle manifestazioni sportive ovvero ai luoghi connessi alle stesse.

In seguito, il P.M., valutata la presenza dei suddetti presupposti, deve avanzare richiesta di convalida al GIP entro 48 ore dalla notificazione del provvedimento e quest'ultimo deve pronunciare ordinanza di convalida entro le 48 ore successive (art. 6, comma 3 della L. 410/89), pena la perdita di efficacia del provvedimento con specifico riferimento all'obbligo di presentazione alla Polizia, mentre resta pienamente valida la sanzione costituita dal divieto di accesso alle manifestazioni sportive. Contro l'ordinanza di convalida è proponibile ricorso in Cassazione,³ ai sensi dell'art. 6, comma 4 L. 401/89 e successive modifiche.

2. Nel caso *de quo*, il P.M. impugnava davanti alla Suprema Corte l'ordinanza con la quale il GIP non aveva convalidato la sua richiesta avente ad oggetto il provvedimento del Questore di imposizione del DASPO per la durata di due anni, con annesso obbligo di presentazione negli uffici della Polizia nei confronti di due soggetti, P.M. ed A.N., colpevoli di aver scavalcato indebitamente la recensione divisoria tra le tifoserie.

A tal riguardo, il P.M. faceva notare come il GIP non avesse convalidato l'intero provvedimento del Questore, in quanto non ravvisava la pericolosità sociale dei sottoposti. Inoltre, il P.M. ricorreva per l'ingerenza del GIP in una competenza del giudice amministrativo.

La Suprema Corte rigettava il ricorso, dichiarandolo inammissibile per due ragioni fondamentali che di seguito si illustrano brevemente: “*per mancanza di interesse*”, con riferimento alla decisione del GIP relativa al divieto di accesso agli impianti sportivi, in quanto, semmai, è al Prefetto che compete adire l'organo amministrativo in caso di una eventuale ingerenza del GIP: “*per genericità*”, in relazione alle determinazioni del GIP circa la pericolosità sociale dei soggetti coinvolti.

Inoltre, la Suprema Corte si è spinta più in profondità nell'analisi del provvedimento del GIP, entrando nel merito della sua valutazione sulla pericolosità sociale dei soggetti sottoposti e, quindi, fornendo un'interessante interpretazione della norma in oggetto. Invero, la S.C. ha stabilito che non è ravvisabile la pericolosità sociale di soggetti incensurati che non risultino aver preso parte attiva ad episodi di violenza

é stato totalmente riscritto.

Successivamente, si è giunti, attraverso consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione (v. Sentenza Cassazione n. 38660/2004, n. 4226/2006, n. 46342/2003), all'orientamento secondo il quale l'autorità competente alla emissione della misura interdittiva è quella del luogo di commissione del fatto, rendendo così irrilevante il luogo di residenza del soggetto sottoposto a tale misura. Comunque, rimane necessario un intervento normativo *ad hoc*.

³ Alcune questure stabiliscono un termine di 60 giorni dalla notifica dell'ordinanza, mentre sono solo 15, trattandosi di procedimento in camera di consiglio (cfr. www.studiolegalecontucci.it)

su persone o cose, che non hanno incitato, danneggiato ovvero indotto alla violenza, in quanto il semplice fatto di aver scavalcato la recensione divisoria tra le tifoserie non può considerarsi elemento sintomatico di pericolosità sociale

3. Peraltro, bisogna fare un passo indietro per poter comprendere la *ratio* di questa sentenza, in quanto sono intervenute diverse pronunce della Corte Costituzionale e della S.C. di Cassazione in tema di poteri del GIP per la convalida del DASPO con obbligo di comparizione. Invero, in passato la Giurisprudenza aveva dato vita a due filoni interpretativi opposti: secondo alcuni, il Giudice doveva solo provvedere ad una verifica formale dei presupposti applicati dal Questore, senza possibilità di operare un controllo effettivo;⁴ secondo altri, invece, doveva effettuare una valutazione in concreto circa l'esistenza dei presupposti di legge. Quest'ultimo è stato l'orientamento dominante nella Giurisprudenza (sebbene non uniforme sin dal principio⁵), confermato da due pronunce della Corte Costituzionale (23/4/1998, n. 136; 4/12/2002, n. 512) e, in seguito, dalla Cassazione con la sentenza delle Sezioni Unite n. 44273 del 27 Ottobre 2004. In tale sentenza, la Suprema Corte stabilisce che *“in sede di convalida del provvedimento del Questore adottato ai sensi dell'art.6, c.2 l.401/89... il controllo di legittimità del Giudice deve riguardare l'esistenza di tutti i presupposti legittimanti l'adozione dell'atto da parte dell'Autorità amministrativa, compresi quelli imposti dalla circostanza che con esso si dispone una misura di prevenzione”*. Quindi, il GIP deve effettuare un controllo pieno sul provvedimento del Questore, poichè l'obbligo di comparizione incide direttamente sulla libertà personale del sottoposto, ex art. 13 Cost.

4. Dal punto di vista procedurale, poi, il caso in questione presenta non poche anomalie. Infatti, il GIP non solo non ha convalidato la richiesta del P.M. riguardante l'obbligo di firma, ma ha anche deciso sul provvedimento di DASPO emesso dal Questore. In questo caso é lapalissiana l'ingerenza del GIP nella competenza dell'Autorità amministrativa.

Tuttavia, la pronuncia della S.C. conferma che la distribuzione delle competenze giurisdizionali fra le diverse A.G. costituisce un caposaldo dell'ordinamento giuridico italiano.

⁴ Alcune sentenze hanno considerato sufficiente persino un rinvio *per relationem* alle valutazioni del questore (Cass. Sez. I, 6/02/1996; Sez. I, 5/10/2000, n. 825; Cass. Sez. III, 19/06/2002, n. 32815; Cass. Sez. I, 20/01/2004, n. 3875; Cass. Sez. I 19/02/2004, n. 9684), mentre altre hanno considerato la motivazione *per relationem* valida solo in alcuni casi concreti (Cass. Sez. I, 4/6/2003, n. 27363; Cass. Sez. I, 12/02/2003, n. 12719).

⁵ Alcune pronunce hanno previsto come necessaria la sola valutazione circa la pericolosità del soggetto (Cass. Sez. I, 20/01/1997, n.284; Cass. Sez. III, 10/12/2001, n.3428 e 1671; Cass. Sez. III, 4/12/2001 n. 3352; Cass. Sez. VI, 20/09/2002, n. 433); alcune fanno riferimento alla verifica delle ragioni di necessità ed urgenza, dell'adeguatezza del contenuto e delle modalità applicative del provvedimento, anche sotto il profilo della durata (Cass., Sez. I, 26/03/2003, n. 20654; Cass., Sez. I, 24/01/2003, n. 6293; Cass. Sez. I, 20/01/2004, n. 3876 11/12/2002, n. 8026), alcune solo al requisito della necessità ed urgenza (Cass. Sez. III, 14/02/2003, n. 18075).

Infatti, la stessa Corte di Cassazione censura il ricorso del P.M. per mancanza di interesse, in quanto l'intera materia riguardante il provvedimento amministrativo di DASPO del Questore é completamente sottratta all'analisi del Giudice penale, essendo estranea alla sua competenza.

Sotto quest'ultimo punto di vista, la pronuncia della S.C. finisce implicitamente per criticare la stessa decisione del GIP, entrando in contraddizione solo apparente con la decisione finale adottata che ha statuito l'inammissibilità del ricorso, ex art. 637 e ss. cpp. Infatti, sono gli stessi Giudici di legittimità ad individuare la soluzione a livello procedurale, sottolineando chiaramente che, rispetto ad una situazione abnorme come quella in concreto verificatasi (*rectius*: un GIP che non si limita a pronunciare sulla misura cautelare personale dell'obbligo di presentazione agli uffici di polizia ex art. 282 cpp, ma che provvede anche sul provvedimento amministrativo del DASPO), non v'è ragione per continuare nell'errore (entrando illegittimamente nel merito del c.d. DASPO anche dinanzi alla Corte di Cass. Pen.), in quanto l'ordinamento giuridico offre sul punto le adeguate soluzioni, indicate nella Sentenza n. 18108/12 qui commentata, "*nell'adire il Giudice Amministrativo*" da parte del soggetto giuridico legittimato, ossia il Prefetto. Pertanto, attraverso l'inciso appena riportato, la S.C., in maniera concisa e perentoria, ha chiarito l'equivoco procedurale, senza lasciare spazio ad ulteriori anomalie.

Come anticipato, la III Sez. Pen. della S.C. censura, altresì, il ricorso del P.M. "*per genericità*", sottolineando l'assenza di una qualsiasi critica del provvedimento del GIP sull'elemento della pericolosità sociale che, in definitiva, costituisce l'unico possibile oggetto di indagine penale nel caso in analisi.

In conclusione, dopo un'attenta analisi di entrambe le motivazioni della sentenza in oggetto, l'operato della S.C. appare coerente e rigoroso, nonostante l'anomalia procedurale del caso. In realtà, come suggerito dai Giudici di legittimità, il caso avrebbe dovuto seguire il c.d. doppio binario previsto nel caso di DASPO con obbligo di firma, con l'appello del P.M. alla Corte di Cassazione per la misura penale e l'appello (in questo caso del Prefetto per ingerenza del GIP) al Giudice amministrativo per la misura di polizia adottata.

5. Al di là di queste precisazioni, la massima espressa dalla Suprema Corte in questo caso sembra condivisibile. La motivazione del provvedimento del GIP é esaustiva e priva di illogicità, in quanto l'atto di scavalcare le barriere tra tifosi non é di per sé un atto violento o generatore di pericolo. È chiaro che la norma sull'obbligo di comparizione è finalizzata ad evitare la consumazione di reati attinenti la tutela dell'ordine pubblico in occasione di manifestazioni di carattere sportivo da parte di soggetti che, per precedenti condotte, siano socialmente pericolosi.⁶ Quindi, sotto questo punto di vista, la motivazione del provvedimento di mancata convalida da parte del GIP sembra ineccepibile e, di conseguenza, è condivisibile anche l'ulteriore conferma da parte della Suprema Corte sul punto.

⁶ Come confermato dalla sentenza Cassazione Penale, sez. IV, n. 7094 del 18/02/2009. Pubblicata in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 5, n. 1, 2009.

La normativa in oggetto, redatta in base ad esigenze emergenziali e, quindi, chiaramente improntata alla prevenzione e repressione della violenza nelle manifestazioni sportive è, in definitiva, ampiamente censurabile dal punto di vista del diritto di difesa e delle garanzie processuali per i soggetti sottoposti ai provvedimenti in questione.⁷

Pertanto, si può ritenere che la S.C., con la massima espressa, abbia voluto porre un freno a situazioni di questo tipo, cercando di consolidare un orientamento giurisprudenziale che ha come obiettivo un'analisi dettagliata dei presupposti di applicazione del DASPO, in modo tale da evitare un'applicazione scriteriata di una misura tanto utile quanto lesiva della libertà personale.

⁷ Sono da segnalare: - l'assenza di una qualsiasi forma di partecipazione dell'interessato all'attività istruttoria preliminare; - l'assenza di termini certi per la presentazione di memorie difensive o deduzioni; - l'impossibilità di prendere visione del fascicolo del provvedimento; - l'assenza di un'udienza di convalida e di un'autonoma attività istruttoria in capo alla pubblica accusa (cfr. P. Garaffa, "Misure anti violenza nello sport: la comparizione personale innanzi agli uffici di pubblica sicurezza tra istanze di prevenzione e diritti fondamentali", in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 6, n. 2, 2010).